Deutscher Bundestag **Drucksache 15/229**
15. Wahlperiode 18. 12. 2002

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (15. Ausschuss)

zu der Verordnung der Bundesregierung
– Drucksachen 15/14, 15/99 Nr. 2.1 –

Verordnung zur Änderung der Verordnung über Verbrennungsanlagen für Abfälle und ähnliche brennbare Stoffe und weiterer Verordnungen zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

A. Problem

Mit der Verordnung auf Drucksache 15/14 sollen – soweit nicht bereits durch bestehende Regelungen abgedeckt – Anforderungen der EU-Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2000 über die Verbrennung von Abfällen in nationales Recht umgesetzt werden. Insbesondere sieht die beabsichtigte Änderung der 17. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (17. BImSchV) anstelle der bisher geltenden „Mischungsregel“ vor, die Anforderungen an die Mitverbrennung in Feuerungs- und Produktionsanlagen weitgehend an die der klassischen Abfallverbrennungsanlagen anzugleichen.

Die Verordnung bedarf nach § 48b Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) der Zustimmung des Deutschen Bundestages.

B. Lösung

Zustimmung zur Verordnung mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

C. Alternativen

Ablehnung der Verordnung und Aufforderung an die Bundesregierung, die Verordnung gemäß einer Reihe von Maßgaben zu überarbeiten (s. Bericht).

D. Kosten

Die durch die Verordnung bei der Wirtschaft entstehenden Kosten sind Gegenstand der politischen Diskussion (s. Bericht).

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

der Verordnung auf Drucksache 15/14 zuzustimmen.

Berlin, den 18. Dezember 2002

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Vorsitzender

Petra Bierwirth
Berichterstatterin

Marie-Luise Dött
Berichterstatterin

Winfried Hermann
Berichterstatter

Birgit Homburger
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Petra Bierwirth, Marie-Luise Dött, Winfried Hermann und Birgit Homburger

I.

Die Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 15/14 wurde mit Überweisungsdrucksache 15/99 Nr. 2.1 vom 15. November 2002 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit und den Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft überwiesen.

Die mitberatenden Ausschüsse haben jeweils mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP empfohlen, der Verordnung zuzustimmen.

II.

Mit der Verordnung auf Drucksache 15/14 sollen – soweit nicht bereits durch bestehende Regelungen abgedeckt – Anforderungen der EU-Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2000 über die Verbrennung von Abfällen in nationales Recht umgesetzt werden. Insbesondere sieht die beabsichtigte Änderung der 17. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (17. BImSchV) anstelle der bisher geltenden „Mischungsregel“ vor, die Anforderungen an die Mitverbrennung in Feuerungs- und Produktionsanlagen weitgehend an die der klassischen Abfallverbrennungsanlagen anzugleichen. Ferner sollen die 1., die 4. und die 9. BImSchV an die Vorgaben der genannten EU-Richtlinie angepasst werden.

Die Verordnung bedarf nach § 48b Bundes-Immissionsschutzgesetz der Zustimmung des Deutschen Bundestages.

III.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat die Verordnung auf Drucksache 15/14 in seiner Sitzung am 18. Dezember 2002 beraten.

Von Seiten der Fraktion der SPD wurde ausgeführt, mit der Verordnung auf Drucksache 15/14 setze die Bundesregierung die EU-Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in nationales Recht um. Ziel dieser Richtlinie sei es, die Umweltbelastungen sowohl bei der Monoverbrennung von Abfällen wie bei deren Mitverbrennung zu senken. Die genannte EU-Richtlinie schaffe hierfür zum ersten Mal auf europäischer Ebene eine einheitliche rechtliche Grundlage. Diese Vereinheitlichung des Rechts setze sich in der Verordnung auf Drucksache 15/14 fort. So habe man bewusst darauf Wert gelegt, dass gleiche Standards sowohl für die Monoverbrennung von Abfällen als auch für die Mitverbrennung von Abfällen gälten. Insofern habe man auch gewisse Abweichungen von einer 1:1-Umsetzung der genannten EU-Richtlinie in Kauf genommen.

Was den Antrag der Fraktion der FDP (Anlage) anbelange, so könne man die dort behauptete Benachteiligung der deutschen Zementindustrie nicht nachvollziehen. Nach heute geltendem Recht gelte die sog. Mischungsregelung, nach der im Zusammenhang mit dem einzuhaltenden NO_x-Wert sehr viel früher niedrige Grenzwerte einzuhalten seien, als dies nun bei der sog. 50+10-%-Regelung der Fall sei. Bis zu einem Einsatz von Abfall in Höhe von 60% sei danach ein NO_x-Grenzwert von 500 mg/cbm einzuhalten und erst oberhalb dieses Wertes der auch für Monoverbrennung geltende Wert von 200 mg/cbm. Insoweit sei man von Seiten der Bundesregierung dem Anliegen der Zementindustrie entgegengekommen. Dabei sei darauf zu verweisen, dass der genannte niedrigere Wert nach der geltenden Technischen Anweisung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) ohnehin ab dem Jahre 2007 einzuhalten sei. Von daher lehne man den vorliegenden Antrag der Fraktion der FDP (Anlage) ab.

Von Seiten der Fraktion der CDU/CSU wurde vorgetragen, die vorliegende Verordnung auf Drucksache 15/14 und die in ihr enthaltene Novelle der 17. BImSchV sehe wichtige Regeländerungen für den Betrieb von Abfallverbrennungsanlagen vor. So würden Grenzwerte für die Freisetzung von Schadstoffen aus der Abfallverbrennung in Luft und Wasser sowie Anforderungen an die Messung von Emissionen festgelegt. Weiter werde eine Pflicht zur Vermeidung neuer Abfälle normiert. Darüber hinaus würden Anforderungen an die Annahme und Lagerung von Abfällen und Verbrennungsrückständen sowie zur Wärmenutzung festgelegt. Insbesondere enthalte die Novelle zur 17. BImSchV aber wesentliche Neuerungen für Anlagen, bei denen Abfälle mitverbrannt würden. Die strengen Vorschriften der 17. BImSchV sollten zukünftig auch für Zement-, Kalk- und Kraftwerke gelten, die Abfälle als Brennstoff einsetzten. Neue anspruchsvolle Grenzwerte sollten die bisher geltenden Grenzwerte im Rahmen der sog. Mischungsregel ersetzen.

Die Bestimmungen der EU-Richtlinie blieben z. T. hinter den Standards des in Deutschland bereits geltenden Rechts zurück. Dass dies die vorliegende Verordnungsnovelle nicht übernehme, halte man für richtig. Andererseits sattle diese Novelle, wie dies in der Vergangenheit mehrfach an anderer Stelle schon geschehen sei, erneut auf bestehende Regelungen auf. So würden Immissionsgrenzwerte eingeführt, die durch die EU-Richtlinie nicht vorgegeben seien. Die Novelle zur 17. BImSchV sehe strikte Emissionsgrenzwerte vor, wenn der Mitverbrennungsanteil bei herkömmlichen Mitverbrennungsanlagen über 25% bzw. bei Zement- und Klinkerwerken über 50% liege. In diesen Fällen würden die Anlagen zur Mitverbrennung den Monoverbrennungsanlagen gleichgestellt. Dies entspreche nicht der europäischen Vorgabe, wonach verschärfte Grenzwerte nur beim Einsatz besonders überwachungsbedürftiger Abfälle in Höhe von 40% vorgesehen seien, nicht jedoch beim Einsatz von nicht gefährlichen Abfällen. Hier könne nach europäischer Regelung die Einsatzmenge sogar bis zu 100% betragen, ohne dass erhöhte Anforderungen an die Emissionen gestellt würden. Bei einer Höchsteinsatzmenge von 50% müsse von den entsprechenden Betrieben die Restfeuerung mit Kohle betrieben werden. Es komme somit unnötigerweise zu einem Ressourcenverbrauch und zusätzlichem CO_2-Ausstoß in

ökologisch unvorteilhafter Weise. Den Unternehmen entstünden außerdem zusätzliche Kosten durch den Zukauf von Kohle.

Ein anderes Problem, das die Novelle zur 17. BImSchV aufwerfe, seien die Bezugs-Sauerstoffgehalte, die dazu dienten, die Emissionsmenge der Anlage zu bestimmen und damit die Einhaltung der Grenzwerte zu überwachen. Bei Anlagen, deren Mitverbrennungsanteil unter 25% liege, werde nach Anhang II der Verordnung der Emissionswert nach dem Bezugs-Sauerstoffgehalt ermittelt. Für bestimmte Mitverbrennungsanlagen werde der Bezugs-Sauerstoffgehalt verbindlich in Anhang II festgelegt. Für andere Anlagen sei er aber nach Nummer 2.3 erst zu ermitteln. Dies sei aber für diese anderen Anlagen schwierig, da dieser Wert betriebsbedingt schwanke. Die Festlegung eines realistischen Bezugs-Sauerstoffgehaltes sei hier im Grunde genommen nicht möglich und daher auch nicht sinnvoll. Die Verordnungs-Novelle eröffne aber nicht die Möglichkeit, von dieser Festlegung im Einzelfall abzusehen.

Zusammenfassend lasse sich feststellen, dass die vorliegende Novelle Wettbewerbsnachteile für die deutschen Unternehmen mit sich bringe, da vergleichbare Unternehmen im europäischen Ausland nicht entsprechenden Regelungen unterlägen. Deshalb werde die Abfallverbringung in andere Mitgliedstaaten zunehmen. Auch dies sei ökologisch sehr fragwürdig. Die offensichtlich mit der Verordnungsnovelle beabsichtigte Stärkung der Müllverbrennung im eigenen Lande lasse außer Acht, dass im Jahre 2005 die geltende TA Siedlungsabfall die Vorbehandlung von zu deponierenden Abfällen vorschreibe, nach heutiger Einschätzung aber zu diesem Zeitpunkt ohnehin Verbrennungskapazität in Höhe von mehreren Millionen Tonnen fehle. Von daher setze man sich für eine 1:1-Umsetzung der EU-Richtlinie in deutsches Recht ein und befürworte deshalb auch den von der Fraktion der FDP vorgelegten Antrag (Anlage).

Von Seiten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde festgestellt, mit der Novelle zur 17. BImSchV sei einerseits beabsichtigt, die Richtlinie 200/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in nationales Recht umzusetzen. Auf der anderen Seite wolle man mit dieser Novelle auch das Problem lösen, dass in Deutschland Abfälle unter Anwendung unterschiedlicher Standards verbrannt würden. Ein solches Vorgehen sei aus ökologischer Sicht unsinnig und auch aus ökonomischer Sicht wegen der notwendigen Gleichbehandlung der verschiedenen Unternehmen nicht gerechtfertigt. Es könne nicht sein, dass man bei der Müllverbrennung höchste Standards einhalte, aber beispielsweise die Mitverbrennung von Abfällen in Zementwerken unter Anwendung weniger anspruchsvoller Grenzwerte geschehe. Die vorliegende Verordnungs-Novelle versuche, die Bestimmungen für die Monoverbrennung und die Mitverbrennung einander anzugleichen. Dies sei im Einzelnen manchmal schwierig. So müssten dabei auch wirtschaftliche Überlegungen berücksichtigt werden. Dies habe man bei dieser Novelle in gewissem Umfang getan.

Es sei richtig, dass es hier einen Interessenskonflikt zwischen den Betreibern von Müllverbrennungsanlagen auf der einen und den Betreibern von Produktionsanlagen, bei denen Abfälle mitverbrannt würden, auf der anderen Seite gebe. Mit der vorliegenden Novelle habe man dafür gesorgt, dass in klar definiertem Umfang und unter genau definierten Bedingungen und Grenzwerten solche Mitverbrennung stattfinden könne. Die Regelung berücksichtige Unternehmensinteressen, sorge aber insbesondere dafür, dass notwendige ökologische Standards eingehalten würden. Von daher lehne man auch den Antrag der Fraktion der FDP (Anlage) und die Forderung nach einer 1:1-Umsetzung der EU-Richtlinie in deutsches Recht ab. Wenn man die hohen deutschen Standards bei der Monoverbrennung von Abfällen in Müllverbrennungsanlagen erhalten wolle, müsse dies auch bei den Standards für die Mitverbrennung von Abfällen in Produktionsanlagen berücksichtigt werden.

Von Seiten der Fraktion der FDP wurde begrüßt, dass die europäische Abfallverbrennungsrichtlinie europaweit gleiche Emissionsstandards für die Verbrennung in Mono- und Mitverbrennungsanlagen vorsehe. Mit der vorliegenden Verordnung auf Drucksache 15/14 setze die Bundesregierung die genannte europäische Richtlinie aber nicht 1:1 um, sondern stelle darüber hinausgehende Anforderungen. Dies kritisiere man insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit hoher Wahrscheinlichkeit in seinem in Kürze zu erwartenden Urteil feststellen werde, dass Abfälle dann Abfälle zur Verwertung seien, wenn sie andere Brennstoffe ersetzten. Wenn es dann in deutschen Anlagen höhere Anforderungen an die Mitverbrennung von Abfällen gebe als in Anlagen des europäischen Auslands, gingen diese Abfälle dorthin. Dies sei weder aus ökonomischer noch aus ökologischer Sicht wünschenswert. Von daher lehne man die vorliegende Novelle, wie man dies auch im eigenen Antrag (Anlage) im Einzelnen noch näher begründet habe, ab und befürworte stattdessen eine 1:1-Umsetzung der entsprechenden Richtlinie.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, den Antrag der Fraktion der FDP (Anlage) abzulehnen.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, der Verordnung auf Drucksache 15/14 zuzustimmen.

Berlin, den 18. Dezember 2002

Petra Bierwirth	**Marie-Luise Dött**	**Winfried Hermann**	**Birgit Homburger**
Berichterstatterin	Berichterstatterin	Berichterstatter	Berichterstatterin

Anlage
Ausschussdrucksache 15(15)26**

Antrag der FDP-Bundestagsfraktion

zu der Verordnung der Bundesregierung zur Änderung der Verordnung über Verbrennungsanlagen für Abfälle und ähnliche brennbare Stoffe und weiterer Verordnungen zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Bundestagsdrucksache 15/14

Der Ausschuss wolle beschließen:

Mit der Novellierung insbesondere der 17. BImSchV soll die europäische Abfallverbrennungsrichtlinie (Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2000 über die Verbrennung von Abfällen) in deutsches Recht umgesetzt werden. Die Richtlinie legt europaweit einheitlich die Anforderungen an Abfallverbrennungsanlagen und industrielle Mitverbrennungsanlagen im Sinne anspruchsvoller Emissionsstandards fest.

Die im Rahmen der beabsichtigten Novellierung vorgesehenen Regelungen gehen über das europarechtlich geschuldete Maß hinaus, wobei für die einseitigen nationalen Verschärfungen keine überzeugenden Begründungen vorgetragen werden. Die über europarechtliche Vorgaben hinausgehenden Einschränkungen für die Mitverbrennung von Abfällen in Deutschland sind geeignet, erneut einheimische Industrien im europäischen Wettbewerb zu benachteiligen, ohne dass dies aus ökologischen Gründen erforderlich wäre. Überdies werden dadurch vorhandene Kapazitäten für die umweltverträgliche Verwertung von Abfällen eingeschränkt, obwohl ab dem Jahr 2005 in Deutschland erheblicher zusätzlicher Bedarf an geeigneten Verbrennungskapazitäten besteht. Ohne ökologische Rechtfertigung werden Regelungen getroffen, welche die Möglichkeiten z. B. der deutschen Zementindustrie reduzieren, ihre brennstoffspezifischen CO_2-Emissionen zu vermindern, da durch den Einsatz von geeigneten Abfällen als Sekundärbrennstoffe fossile Brennstoffe eingespart werden.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit empfiehlt dem Deutschen Bundestag die Bundesregierung aufzufordern, die Vorlage zur Änderung der Verordnung über Verbrennungsanlagen für Abfälle und ähnliche brennbare Stoffe und weiterer Verordnungen zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in einem Sinne zu überarbeiten, wonach sichergestellt ist, dass

- einheimische Industrien bei der Umsetzung der europäischen Abfallverbrennungsrichtlinie in deutsches Recht nicht einseitig und ökologisch ungerechtfertigterweise benachteiligt werden,
- vorhandene Kapazitäten für die umweltverträgliche Verwertung (Mitverbrennung) von Abfällen durch die zu treffenden Regelungen nicht gefährdet werden,
- eine emissionsmindernde Substitution fossiler Brennstoffe durch den Einsatz von geeigneten Abfällen als Sekundärbrennstoffe in dazu geeigneten industriellen Anlagen auch weiterhin attraktiv und gewährleistet ist,
- vor dem Hintergrund schwebender Verfahren vor dem EuGH darauf geachtet wird, dass mit der Verordnung keine ökologisch unsinnigen Anreize gesetzt werden, die lediglich dazu führen, dass verwertbare Abfälle in Mitverbrennungsanlagen mit niedrigeren Umweltstandards ins europäische Ausland verbracht werden.

Berlin, den 18. Dezember 2002

Birgit Homburger
Dr. Christian Eberl



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333